

**平成 26 年度 多様な主体の連携促進事業関連調査業務**

**大規模災害時におけるボランティア活動の広域連携に関する意見交換**

**提 言**

平成 26 年度「大規模災害時におけるボランティア活動の広域連携に関する意見交換」

## この提言について

南海トラフ地震、首都直下地震などの大規模災害が発生した場合には、ボランティア、NPO、NGO、企業など様々な民間団体による被災地での支援活動の展開が想定される。それぞれ得意とする分野を活かした民間の支援活動は、被災地での支援活動において、大きな力の発揮が期待される。

一方で、東日本大震災を超える大規模災害時における地域を超えた連携や団体間の連携には、多くの課題があると考えられる。また、複数の市町村や都道府県において、豪雨災害などが同時多発するケースもあり、全体では被害が広域にわたり、被災地域によって支援の過不足が生じる場合も見られている。

そこで、内閣府では、平成 25 年度から大規模災害時の民間支援活動における広域連携や団体間の連携のために必要な環境整備のあり方等の検討を行ってきた。

今年度は、大規模災害時における民間団体と国・地方公共団体等との連携のあり方を具体的に検討する「大規模災害時におけるボランティア活動の広域連携に関する意見交換」の会合を設け、課題解決のための情報整理を進めた。

この提言（案）は、意見交換のメンバーから、内閣府（防災担当）に対して検討を求めるために、大規模災害時におけるボランティア団体等の民間団体と国・地方公共団体等との連携のあり方などをとりまとめたものである。行政へ対応を求める提案だけではなく、被災地の支援活動に関わる全国各地のボランティア団体・ボランティア活動支援団体等が取り組むべきことも記載している。

また、本意見交換では、内閣府の担当者と被災地での支援活動の経験や知見を有するメンバーで話し合いを重ねてきたが、同じように各地域で行政とボランティアがそれぞれ相互に意見交換をしながら、体制を検討することを期待している。

※大規模災害の定義： 本提言では、国が想定している首都直下地震、南海トラフ巨大地震などの災害や、同時期に多数の市町村や都道府県に被害が及び、多数の行政区域で並行して対応が求められる災害を総称して「大規模災害」と定義する。

### ○意見交換メンバー（以下、敬称略）

- 石井布紀子（災害ボランティア活動支援プロジェクト会議/事務局）
- 斎藤仁（一般社団法人 日本経済団体連合会 /政治社会本部長）
- 阪本真由美（名古屋大学減災連携研究センター /特任准教授）
- 菅磨志保（関西大学 社会安全学部 /准教授）
- 栗田暢之（東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN） /代表世話人  
特定非営利活動法人レスキューストックヤード /代表理事）
- 丸谷浩明（東北大学 災害科学国際研究所 /教授）
- 明城徹也（特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム /国内事業部長）

（オブザーバー）

- 園崎秀治（社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動振興センター /副部長）

実施回・時期	検討内容と出席者
(第1回) 平成26年10月21日	○行政とボランティアの連携等の課題に関する意見交換  <b>【出席】</b> 石井布紀子、栗田暢之、斎藤仁、阪本真由美 丸谷浩明、明城徹也、園崎秀治（オブザーバー）  ・内閣府（防災担当）（普及啓発・連携担当）：齊藤馨、杉山徹、勝又史郎
(第2回) 平成26年11月18日	○政府とボランティアの連携事例と連携のイメージに関する意見交換  <b>【出席】</b> 石井布紀子、栗田暢之、斎藤仁、丸谷浩明、明城徹也、園崎秀治（オブザーバー）  ・内閣府（防災担当）（普及啓発・連携担当）：杉山徹、勝又史郎
(第3回) 平成26年12月2日	○政府とボランティアの連携事例と今後の連携に関する意見交換  <b>【出席】</b> 石井布紀子、栗田暢之、斎藤仁、阪本真由美、菅磨志保、丸谷浩明、明城徹也、園崎秀治（オブザーバー）  ・内閣府（防災担当）（普及啓発・連携担当）】 齊藤馨、杉山徹、勝又史郎、小池智歌 ・内閣府（防災担当）（災害緊急事態対処担当） 山本悟司
(第4回) 平成27年1月19日	○これまでの意見整理と連携の方策等の検討 ○静岡県地域防災計画等の取組について意見交換  <b>【出席】</b> 石井布紀子、栗田暢之、斎藤仁、阪本真由美、菅磨志保、丸谷浩明、明城徹也、園崎秀治（オブザーバー）  ・話題提供：油井里美（静岡県危機管理部危機情報課主幹） ・内閣府（防災担当）（普及啓発・連携担当）：齊藤馨、杉山徹、勝又史郎 ・内閣府（防災担当）（災害緊急事態対処担当）：山本悟司
(第5回) 平成27年2月10日	○提言（案）に関する意見交換  <b>【出席】</b> 石井布紀子、阪本真由美、菅磨志保、丸谷浩明、明城徹也、園崎秀治（オブザーバー）  ・内閣府（防災担当）（普及啓発・連携担当）：杉山徹、勝又史郎 ・内閣府（防災担当）（災害緊急事態対処担当）：山本悟司

# 1. 現状

## 【防災ボランティア活動の現状】

災害時のボランティア活動は、災害対応において今やなくてはならない存在である。多くの国民がボランティア活動に取り組んでおり、今後の災害においても支援活動を行いたいと考えている。内閣府「東日本大震災における共助による支援活動に関する調査報告書」では、次のような結果となっている。

- ・支援側調査の対象である全国男女 3,000 人のうち、59.5%が東日本大震災に関連してなんらかの支援活動を実施。
- ・支援側が支援活動を行った動機としては、「被災地の役に立ちたいと思ったため」が7割近く。
- ・今後、大きな災害が発生し、支援活動が必要になった場合に、実際に支援活動を行うかどうかについては、参加の意思を有する者が 62.8%（「ぜひ参加したい」6.5%、「参加したい」56.3%）。

阪神・淡路大震災から 20 年が経過する間に、災害に関わるボランティア活動は層を厚くしてきている。個人の活動、地域に根ざした団体、地域横断的な団体、さらには地域を超えた広域的な団体があり、固有の事務局を持つ団体もあるなど、災害救援に関する実力・ノウハウを蓄積してきている。また、ボランティア団体間での情報共有、交流なども積極的に進められてきた。

そのような経緯のなかで迎えた東日本大震災では、震災直後に立ち上げられた東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）が、被災地・被災者の支援活動に関わる民間支援団体のネットワークづくり、情報共有・情報交換の機能を果たした。また、各地で行政とボランティア団体等が連携した支援活動も展開された。

しかし、このような取組の存在にかかわらず、被災地の中には支援が入らない、あるいは十分でない地域があった。また、被災地全体での支援活動の状況をボランティア団体等が共有することや、ボランティア団体間の調整を幅広く行う機能を持つことはできなかった。これらの課題は、現場での活動で様々な苦労を重ねた多くの団体から指摘されている。

## 【行政とボランティアとの連携に関する実績】

（地方公共団体での実績）

阪神・淡路大震災では、兵庫県が「被災者復興支援会議」という行政、専門家、ボランティア団体の協議体を設置し、応急仮設住宅などを訪ね、被災者の声を聞き、様々な課題の整理や対応策の検討などを重ねた。そのほか、各地の被災地では、ボランティア団体等と行政が情報を共有し、効果的な施策につなげたケースも見られる。

阪神・淡路大震災以降の災害では、行政から災害 VC への職員派遣の例は少なくない。災害対策本部の会議にボランティア関係者が参加した例も少数だがある。また、行政がボランティア団体と災害時の活動支援協定を結んでいる例もある程度ある。

災害 VC と行政との連携の最近の例としては、平成 26 年山形県南陽市の水害では、2 年続けての災害であったため、発災直後から南陽市と災害ボランティアセンターで話し合いが持たれ、センターの設置や運営について連携を図ることができた。また、災害救助法の適用まで時間を要したが、活動資金等を懸念することなく、被災者支援に迅速にあたることができた。

平成 26 年広島市土砂災害においては、当初から災害ボランティアセンターに市職員が常駐して災害ボランティアセンターと行政の連携を図った。また、災害ボランティアセンターだけでは対応しきれない NPO の支援の調整を、災害経験を有する NPO が試み、一定の情報共有や調整ができた。

平成 26 年長野県北部を震源とする地震においては、災害ボランティアセンターと白馬村役場が連携して、重機等の使用できるテクニカルチームと現場コーディネーターと現場監督者が常に 3 者で現場に入って、1 軒 1 軒住民の要望に答えながら判断をしながら、対応した。

(国の取組実績)

平成 22 年度政府総合防災訓練など、政府が実施する訓練にボランティア団体が参加して、政府現地対策本部会議への参加や会議で発言の機会を与えられるなど、連携を検討する動きがあった

東日本大震災において、JCN が主催した省庁連絡会議では、省庁の担当者の参加を得て、ある程度は現場の状況を相互に共有する機会となった。

また、宮城県の政府現地災害対策本部において、宮城 4 者会議（4 者とは、内閣府、自衛隊、宮城県、NPO・NGO）が開催され、行政が有する被害や対応の情報や関係制度の情報の共有に加えて、行政が把握できていない NPO・NGO が持つ被災地域の情報が共有された。例えば、被災地での炊き出しに関する情報共有が行われ、市町単位で自衛隊と NPO 等が連携した炊き出しが実施された。さらに、応急仮設住宅の入居支援など、行政の支援が届かない部分を NPO 等が担うなど役割分担が話し合われた。

福島県の大規模避難所となった「ビッグパレットふくしま」において、政府の福島現地対策室からの要望に応じて、避難所運営の経験を有する NPO のメンバーが避難所運営の改善に取り組んだ。また、避難者同士の助けあい、支え合いを支援するために避難所内に設置された富岡町・川内村の「おだがいさまセンター」は、福島県庁・県社協、省庁からの派遣職員、市町村社協及びボランティアによって運営された

※東日本大震災で、政府が様々な資料で使用している被災 3 県の災害ボランティアセンターで受け入れたボランティア活動人数<sup>1</sup>は、全国社会福祉協議会の集計の数字 1,419,700 人（平成 27 年 1 月 31 日まで）である。一方、赤い羽根「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」（ボラサポ）の助成を受けて活動した人数（概数）<sup>2</sup>は約 538 万人（平成 26 年 12 月時点）である。つまりは、つまりは、社会福祉協議会が関わった災害ボランティアセンターを経由しないボランティア団体・NPO などの組織での活動も、別途活発に行われたことが推察される。

※ 。

## 【行政との連携に関する課題】

(地方公共団体の課題)

災害時のボランティアの存在や必要性は、行政職員に一般的に理解されるようになったが、ボランティア関係者と接した経験のある行政職員は少ない。また、「ボランティア」は災害 VC を通じて活動する個人という認識が強く、経験や専門性を有する組織がそれを活かした組織的活動を行うことに対する理解が十分に進んでいない。

また、市町村や都道府県の「地域防災計画」では、「災害対策本部の要請を受けて災害ボランティアセンターを設置する」など、ボランティアセンターが災害対策本部の指揮下に位置づけられている場合もある。ボランティア活動は行政が管理するという認識が持たれ、自主性や主体性が十分に理解されていない懸念がある。

一部の都道府県では、災害対策本部の会議にボランティア関係者が参加するなど、連携・調整が行われているところがあるが、多くの地域で連携・調整が十分に機能しているとは言い難い。

東日本大震災では、行政、ボランティア団体が、被災地の現状を踏まえ、今後の支援策を話し合える場が限定的であったため、連携して被災者支援、復興支援にあたることが困難であった。被災地の地方公共団体の中には、行政と情報共有、調整が円滑にできるボランティア団体と災害前からのつながりがなく、被災直後にどの組織にボランティアに関して相談すればよいのかわからない例がかなりあった。また、行政として、弁護士、建築士、医療関係者、福祉関係者など専門性の高い民間団体との連携、それらの団体のノウハウを活かした取組が十分にできない場合があった。

県域での動向では、宮城県、福島県において、県域全体での行政とボランティア団体との連携について調整を試みたが、県側のボランティアに関する窓口が防災・危機管理部局、福祉部局、市民活動部局など複数に分かれており、このためにボランティア側から調整を行うことが困難であった。

<sup>1</sup> 全国社会福祉協議会ウェブサイト公表。各市町村社協に設置された災害ボランティアセンターを経由して活動した人数。

<sup>2</sup> 中央共同募金会ウェブサイト公表。第 1～15 次の助成団体の申請書に記載しているボランティア活動人数を積算した人数。

災害対応の経験がない行政職員の中には、災害救助法をはじめ、災害ボランティアや被災者支援に関わる法律、制度の内容が十分にわからないため、有効な運用が不十分であったケースもあった。一方、災害支援経験のあるボランティアの中には、法律・制度などを熟知しているものもあり、助言などが行われたこともあった。

#### (国の課題)

内閣府防災担当（現在は普及啓発・連携担当、以前は災害予防担当）が災害時のボランティア活動の情報収集、情報交換に対応し、ボランティア活動全般の報告を非常災害対策本部に行った場合もあった。例えば、新潟県中越地震では、非常災害対策本部会議の下に12の課題別プロジェクトチームを設置し、内閣府の企画官が「ボランティア」チームのヘッドとなり、各省庁もメンバーとともに対応を行った。

しかし、人事異動を経て担当者が替わる中で、あるいは、内閣府防災担当が被災地に職員を多く派遣することにより、同様の対応ができない場合もあった。例えば、東日本大震災では、内閣府防災担当がボランティア活動に関する対応を担う形ではなかった。

したがって、内閣府防災担当がボランティア活動に関する対応を大規模災害時に常に行えるかどうか、現状では明確な見通しが持てず、また、担当職員（普及啓発・連携担当のボランティア担当）だけで大規模災害時のボランティア活動の全体像を把握できることを前提に議論を進めることは現実的ではない。例えば、南海トラフ巨大地震や首都直下地震が発生した場合、緊急災害対策本部が設置され様々な災害対応業務が発生し、内閣府防災担当の職員の多くは現地災害対策本部員として派遣されるため、そのような場合であってもボランティア対応窓口を明確に確保しておく必要がある。

東日本大震災では、政治主導で内閣官房震災ボランティア連携室が設置されたが、連携室の政府職員に災害対応の経験や知識を有する職員がほとんどいなかったために、ボランティア団体との業務上の接触経験を踏まえた幅広い調整を行うという面では十分に機能しなかった。

東日本大震災の政府現地対策本部では、ボランティア活動支援団体が本部会議に参加し、情報共有ができ、宮城4者会議では、前述のような成果はあったものの、限られた分野のみの連携にとどまった。また、情報の取扱について厳密な取り決めがなかったため、ボランティア団体からの情報発信、行政とボランティア団体との情報共有が十分にできなかった面もあった。

同様の会議体を岩手県・福島県の現地災害対策室でも設置・運用を試みたが、県とボランティア団体との連携の必要性に関して理解があまり得られず、十分な成果が得られなかった。なお、東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)は、国との連絡機関としての機能はある程度果たせたが、調整するところまでの役割は果たせなかった。現状では、今後大規模な災害が起きた場合にも、同様の会議体が行われ、行政とボランティア団体とが連携をとれるような仕組みにはなっていない。

## 2. 提言内容

### (1) 望むべき災害時の被災者支援の体制

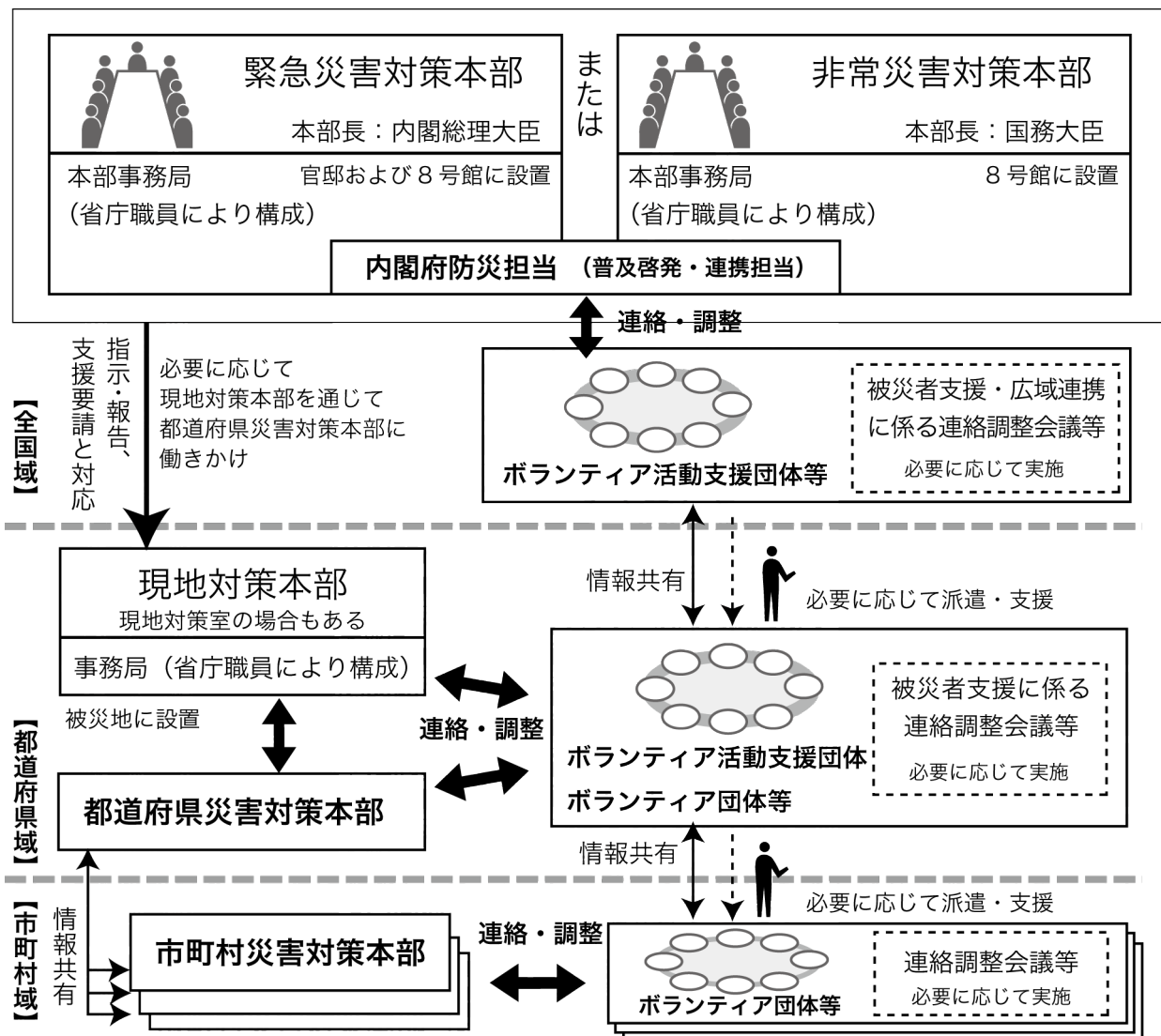
(課題解決の方向性)

大規模災害時に、被災者支援のボランティア活動を有効かつ円滑に進めていくためには、行政と情報を共有し、連絡・調整を進めていくことが必要である。ただし、その際、ボランティア活動の自主性・主体性が尊重されなければならない。また、これまでの経験からも、地域でのこの連携・調整の取組は極めて重要であり、かつ、それらを補完するための広域での連携・調整も進めていかなければならない。

このためには、市町村域、都道府県域、全国域それぞれにおいて、行政とボランティア団体が連絡・調整の機会・体制を設けることが求められる。その際、既存の行政とボランティア団体の連携体制がある地域では、それを中心に連絡・調整の機会を設けることとし、既存の機会・体制等がない場合や連絡・調整の機会が十分機能していない場合は、広域的な（地域外の）ボランティア活動支援団体が連絡・調整の機会づくりを支援することを視野に入れて対応することが有効と考えられる。特に、大規模災害においては都道府県域での調整が重要であり、その機能を果たすためにも地域外からの協力体制の構築や、都道府県域以上の広域での取り組みも重要となる。

さらに、被災者主体のボランティア活動を展開するためには、災害支援の経験が豊富で、調整のできる広域的な（地域外）のボランティア活動支援団体が、被災地のボランティア活動の支援に関わることの必要性を、都道府県、市町村が理解することが求められ、かつ政府の各省庁も理解することが求められる。

(体制のイメージ)



## (2) ボランティア活動支援団体・ボランティア団体等の定義

### (ボランティアの定義)

災害対策基本法や防災基本計画に記載されている「ボランティア」の意義は、「(1) 市民（国民）個人、もしくはその総体」と「(2) 災害救援活動に関わる民間組織」の2つの定義がある。

定義（1）	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災地内、もしくは被災地外で被災者の暮らしや復旧・復興のための活動を行う個人を指す。被災者自らが活動する場合も含まれている。</li> <li>近年では、災害ボランティアセンター（注）を通じて、被災地での活動を希望する個人を指すのが主であるが、同センターを通じず地域内で支え合いを行う個人も含まれ、また、被災地外での募金活動、現地への送り出し支援等を行う個人も含まれる。</li> <li>また、建築・医療・福祉など専門的な知識・技能を有する個人を「専門ボランティア」と位置付けている場合もある。</li> </ul>
定義（2）	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害救援活動に関わる民間団体を指す。</li> <li>社会福祉協議会、NPO、市民活動団体のほか、日本赤十字社（奉仕団）、共同募金、生活協同組合、労働組合、青年会議所、企業など対象は幅広い。被災した自治会・町会、自主防災組織、消防団等の支え合いの活動もある。</li> <li>都道府県や市町村の地域防災計画に記載される場合は、社会福祉協議会など、災害ボランティアセンターの設置・運営に関わる担い手を「ボランティア」としている場合がある。</li> </ul>

注：災害ボランティアセンターの運営については、社会福祉協議会等が関わっている。

### (ボランティア団体・ボランティア活動支援団体の定義)

本提案において、ボランティアとは、定義（2）＝災害救援活動に関わる民間団体については「ボランティア団体」と記述し、ボランティアという場合には、定義（1）の個人を示すこととする。また、ボランティア活動に関わる環境整備、資金支援、ネットワークづくりなどの活動支援を行う民間団体を「ボランティア活動支援団体」と示す。

全国域・都道府県域・市町村域によって、行政と連絡・調整に関わる「ボランティア団体」にも違いがある（個人であるボランティアは行政との連絡・調整に関わることは基本的にない）。

全国域	<ul style="list-style-type: none"> <li>ボランティア活動支援団体（ボランティア活動に関わる環境整備、資金支援、ネットワークづくりなどの活動支援を行う民間団体）</li> <li>社会福祉協議会、日本赤十字社、青年会議所などの全国域のネットワークを有する公益的な団体</li> <li>全国域のネットワークを有する専門性の高い民間団体</li> <li>社会貢献、公益的な支援活動に関わる企業 等</li> </ul>
都道府県域	<ul style="list-style-type: none"> <li>ボランティア活動支援団体（ボランティア活動に関わる資金、活動基盤、ネットワークなどの活動支援を行う民間団体。都道府県域のNPO支援センターなども含まれる）</li> <li>社会福祉協議会、日本赤十字社、青年会議所などの都道府県域のネットワークを有する公益的な団体</li> <li>都道府県域のネットワークを有する専門性の高い民間団体</li> <li>都道府県域で、被災地支援に取り組む市民活動団体</li> <li>都道府県域で、社会貢献、公益的な支援活動に関わる企業 等</li> </ul>
市町村域	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会福祉協議会、日本赤十字社、青年会議所などの市町村域の公益的な団体</li> <li>市町村域で、被災地支援に取り組む市民活動団体</li> <li>市町村域で、社会貢献、公益的な支援活動に関わる企業 等</li> </ul>

注）国際的なボランティア活動を行っているNGOも、上記の全国域に含まれることが多いと考えられる。



### (3) 国・地方公共団体とボランティア団体との連絡・調整の機能

ボランティア・ボランティア団体は、単なる活動の担い手だけではなく、被災者支援活動を通じて行政が把握できていない有用な情報を持つことが多い主体である。このため、行政の災害対応施策を改善するためにも、行政はボランティア団体等と積極的に情報を共有することが求められる。また、災害対策基本法にも規定されているとおり、「ボランティアによる防災活動の環境の整備」及び「ボランティアとの連携」に努めなければならない。

国・地方公共団体とボランティア団体との連絡・調整の方策としては、行政（災害対策本部や関係部局）、ボランティア団体の窓口による会議を開催することが考えられる。その場での連絡・調整は、大きく3つの機能を果たしていくことが考えられる。

#### ①ボランティア・ボランティア団体の支援を必要としている被災者支援の全体像の把握

- ・被災状況や避難者の状況など、行政とボランティア団体それぞれが把握している情報の共有
- ・被災地において把握している被災者支援活動や災害ボランティアセンターの取組状況、活動場所、人数、今後の見通しの情報交換、対応策の調整
- ・被災地全体におけるボランティア活動や支援の過不足の状況把握、是正のためのボランティア・ボランティア団体側、行政側の情報発信等の対応策の調整

#### ②被災者のニーズの情報交換と対応策の調整

- ・被災地での被災者支援活動を通じた最新の被災者ニーズに関する情報交換
- ・災害時要援護者、要配慮者（子ども、女性等）など専門的な支援の実施状況及びニーズの情報交換、対応策の調整
- ・応急仮設住宅への移行など、被災者の生活変化に応じた支援ニーズの情報交換、対応策の調整
- ・発生している問題に対し、ボランティア団体等が過去の活動経験、多様な主体との協力経験、専門的知見などをから有効と考える対応事例の紹介 等

#### ③ボランティア・ボランティア団体の被災者支援活動の環境整備

- ・ボランティア活動のために利用する車両の緊急車両の取扱い等の規制緩和、ボランティア団体が活用できる公的支援制度等の共有や要望の提出と対応の調整
- ・ボランティアの二次災害対策やボランティア活動の安全衛生に関する情報交換、対応の調整
- ・ボランティア活動に関する国・都道府県の活動、指示・通達、各被災地での行政とボランティア団体間の調整に対する支援に関する調整 等

災害発生からの時間の経過や被災地の状況変化などにより、ボランティアニーズは変化する（例えば、生命・身体安全確保から避難生活の改善へ、そしてコミュニティづくりや生業の確保へ）。そのため、行政とボランティア団体等との連絡・調整の内容も変化していくこととなる。また、個々のボランティア団体が備える専門性や得意分野などに応じて、行政との連絡・調整の窓口となるボランティア団体もその一部が変わっていくとみられること、行政側もボランティア活動の連絡・調整に参加する部局が変わっていくとみられることにも留意すべきである。

#### (4) 連絡・調整により期待できる効果

---

行政と被災地支援に取り組むボランティア団体との連絡・調整を上述のように行えば、ボランティア団体等が持つ有用な情報、要望、提案などをまとめて行政のボランティアの窓口担当部署に伝え、それが各部局に伝えられる形となるので、行政のそれぞれの案件の関係部局と調整が一元的に進み、行政の組織横断的で迅速な対応も期待できる。すなわち、被災者支援は様々な部局が関係するので、行政のそれぞれの案件の関係部局がタテ割りで要望を聞き、相互の調整が不十分な対応となる状況を回避できる。

一方、行政側としては、自らは把握していない被災地・被災者の現場の多様な状況を、ボランティア団体から直接入手、共有することができる。これにより、行政組織としての報告ラインとは別の情報源、ルートで現場の情報が得られる。そして、ボランティア団体の対応経験を活かしてより重要な情報がもれなく把握できることが期待でき、場合によっては行政組織としての報告ラインより早く、より詳細な情報を入手することも期待できる。

また、公平性や平等性の観点等から、行政では支援が難しいケースであっても、被災者のニーズ情報が共有されることにより、ボランティア団体の自主性、機動性が発揮され、支援ギャップの解消につながることも期待される。

さらに、被災者にとって深刻な状況・切実な要望などについて、対応経験が豊富なボランティア団体の意見も合わせて聞くことで、行政としてより適切な評価を行うことができ、早期の適切な対応につながることを期待できる。

### 3. 今後対応すべき事項

災害支援に関わるボランティア、ボランティア団体、ボランティア活動支援団体それぞれ特性や得意とする分野がある。一方で、ボランティア団体等も行政の組織や制度運用などを十分に理解していない場合もある。そこで、相互に理解を深めるためには、災害時だけでなく、平時から顔を合わせて話し合うことが必須である。

このため、平時から行政、ボランティア関係団体等が対等な立場で議論ができる場（プラットフォーム）をつくり、災害時に機能する体制の検討を進めていくことが求められる。この対等な立場とは、ボランティア活動を行政が実施や中止を指示したりするものでないという意味であり、ボランティアの自主性の尊重は災害対策基本法にも明記されている。

この際、地域によって被災者支援にばらつきが生じないように、市町村、都道府県、全国のそれぞれのレベルで着実に取組を進めていくことが肝要であるが、特に、都道府県のレベルは、全国域、市町村の中間にあり連携の要と言えるため、取組の充実が期待される。

#### （１）行政が対応すべき事項

<災害時>

- ・行政は、ボランティアの支援を必要としている被災者支援の全体像の把握、ボランティア団体との被災者のニーズの情報交換と対応策の調整、ボランティアの被災者支援活動の環境整備に努めること
- ・行政は、ボランティア団体等も連携・調整のために努力していることを踏まえ、ボランティア団体等の窓口から得られた情報を有効活用し、また、調整の中で要請された点への対応を真摯に検討し、その結果を説明するよう努めること

<平時>

- ・国は、平時からボランティア関係団体等と対等な立場で議論ができる場（プラットフォーム）をつくり、ボランティア活動支援団体等との情報共有に努めるとともに、災害時の対応、連絡・調整機能の具体的な内容などを検討しておくこと。また、ボランティア活動支援団体と訓練等を実施することにより、連絡・調整機能を検証し、必要に応じて見直すこと。
- ・国は、災害時にボランティア活動支援団体等との連絡・調整を円滑に進めるために、各種計画・マニュアルなどを必要に応じて見直すこと。また、対応が進んでいない都道府県を取組を支援すること
- ・都道府県、市町村では、ボランティア団体との連絡・調整の窓口となる担当者をあらかじめ決めておくこと。担当者は、災害対策本部事務局の職員もしくは関連する部署の職員であることが望ましい
- ・被災した都道府県域において連絡・調整機能を果たすために地域外からの支援の受入れなどを検討すること。
- ・都道府県では、平時に、行政職員（災害時にボランティア団体の窓口となる担当）とボランティア団体が対等な立場で議論ができる場（プラットフォーム）を定期的に設けること。また、ボランティア団体との訓練等を実施することにより、連絡・調整機能を検証し、必要に応じて見直すこと。そして、これらの取組を市町村と共有し、市町村での取組を支援すること。
- ・市町村では、都道府県の動向を踏まえて、平時に、行政職員（災害時にボランティア団体の窓口となる担当）とボランティア団体が対等な立場で議論ができる場（プラットフォーム）を定期的に設けること。なお、小規模な町村の場合には、いくつかの自治体が連携してこのような場を作ることを検討するのも合理的であろう。
- ・都道府県、市町村は、災害時にボランティア活動支援団体、ボランティア団体との連絡・調整を円滑に進めるために、条例・計画・マニュアルなどを必要に応じて見直すこと

## (2) ボランティア団体・ボランティア支援団体が対応すべき事項

---

### <災害時>

- ・被災した都道府県域、市町村域それぞれにおいて、ボランティア団体等の連携調整の経験と技術を有する人材の配置または円滑な広域派遣の準備を進めること

### <平時>

- ・行政と連携・調整を担うボランティア団体側の人材のリストを作成し、国、都道府県、市町村、そしてボランティア団体等の中で共有しておくことで、行政からの信頼を得ること。そして、行政との連絡・調整の窓口となるボランティア団体またはボランティア活動支援団体を概ねあらかじめ決めておくこと（実際の災害の発生地域、災害種類などにより、それらに詳しい団体が入るべきなど、窓口となる団体の一部は変わるとみられることに留意）
- ・行政との連絡調整の窓口となるボランティア団体等が幹事役となり、民間（ボランティア団体）主導で、様々なボランティア活動支援団体、ボランティア団体（専門性の高い民間支援団体等を含む）が、情報共有や訓練をするなど、災害時の連携について話し合うこと。また、行政との連携・調整は互いにより良い被災者支援のために行うものであり、「自分の要求を通すための対峙の場」などの誤解が生じないよう理解を広げること・ボランティア団体等の連携調整の経験と技術を有する人材の育成に努めること
- ・ボランティア団体等も、都道府県レベル、市町村レベルで横につながり、このような取組を進めることに協力しあうよう努めること
- ・国（内閣府防災担当（普及啓発・連携担当）との調整窓口となる団体は、様々なボランティア団体間の調整機能を有効に担えるようにするため、平常時の政府との恒常的な情報交換や連携の実績及び災害時の連携・活動調整の実績を積み上げ、各地域におけるボランティア団体の理解を広げ、支持が得られるようにすること

## 参考：防災ボランティア活動に関する法令等

### (1) 災害対策基本法（抄）

(国及び地方公共団体とボランティアとの連携) **平成 25 年改正**

#### 第五条の三

第五条の三国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない。

(住民等の責務)

**平成 7 年改正**

#### 第七条

地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。

2. 前項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。

(施策における防災上の配慮等)

#### 第八条

国及び地方公共団体は、その施策が、直接的なものであると間接的なものであるとを問わず、一体として国土並びに国民の生命、身体及び財産の災害をなくすることに寄与することとなるように意を用いなければならない。

2. 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

一～十二 (略)

十三 自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

十四～十八 (略)

3. (略)

※防災ボランティア活動関係部分を抜粋

## (2) 防災基本計画（抄）

### 第1編 総則

#### 第2章 防災の基本方針

##### ○周到かつ十分な災害予防

国民の防災活動を促進するための住民への防災思想・防災知識の普及、防災訓練の実施、並びに自主防災組織等の育成強化、ボランティア活動の環境整備、企業防災の促進等

##### ○迅速かつ円滑な災害応急対策

ボランティア、義援物資・義援金、海外からの支援の適切な受入れ

### 第2編 各災害に共通する対策編

#### ▼第1章 災害予防

##### 第3節 国民の防災活動の促進

#### 3. 国民の防災活動の環境整備

##### (2) 防災ボランティア活動の環境整備

○地方公共団体は、平常時から地域団体、NPO等のボランティア団体の活動支援やリーダーの育成を図るとともに、ボランティア団体と協力して、発災時の防災ボランティアとの連携について検討するものとする。

○国及び地方公共団体は、ボランティアの自主性を尊重しつつ、日本赤十字社、社会福祉協議会等やボランティア団体との連携を図り、災害時において防災ボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備を図るものとする。

その際、平常時の登録、研修制度、災害時における防災ボランティア活動の受入れや調整を行う体制、防災ボランティア活動の拠点の確保、活動上の安全確保、被災者ニーズ等の情報提供方策等について整備を推進するものとする。

#### ▼第2章 災害応急対策

##### 第2節 発災直後の情報の収集・連絡及び活動体制の確立

#### 6. 国における活動体制

##### (4) 非常災害対策本部の設置と活動体制

○非常災害対策本部長は、当該非常災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するために必要だと認めるときは、関係行政機関の長、関係地方行政機関の長、地方公共団体の長、その他の執行機関、指定公共機関、指定地方公共機関並びにボランティア団体及び各種団体の代表者等のその他の関係者に対し、資料又は情報の提供、意見の表明その他の必要な協力を求めるものとする。

##### (5) 緊急災害対策本部の設置と活動体制

○緊急災害対策本部長は、当該緊急災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するために必要だと認めるときは、関係行政機関の長、関係地方行政機関の長、地方公共団体の長、その他の執行機関、指定公共機関、指定地方公共機関並びにボランティア団体及び各種団体の代表者等のその他の関係者に対し、資料又は情報の提供、意見の表明その他の必要な協力を求めるものとする。

※防災ボランティア活動関係部分を抜粋

## ▼第2章 災害応急対策

### 第11節 自発的支援の受入れ

#### 1 ボランティアの受入れ

- 国、地方公共団体及び関係団体は、相互に協力し、ボランティアに対する被災地のニーズの把握に努めるとともに、ボランティアの受付、調整等その受入体制を確保するよう努めるものとする。ボランティアの受入れに際して、老人介護や外国人との会話力等のボランティアの技能等が効果的に活かされるよう配慮するとともに、必要に応じてボランティアの活動拠点を提供するなど、ボランティアの活動の円滑な実施が図られるよう支援に努めるものとする。
- また、地方公共団体は、ボランティアの活動状況を把握するとともに、ボランティアを行っている者の生活環境について配慮するものとする。

※防災ボランティア活動関係部分を抜粋

## (3) 内閣府防災業務計画（抄）

### 第2編 災害対策編

#### 第1章 災害予防

#### 第5節 国民の防災活動の推進と普及啓発

##### 1 国民の防災活動の推進

##### (3) 防災ボランティア活動の環境整備

- 政策統括官(防災担当)は、関係省庁、地方公共団体、公共機関、諸団体等と協力し、災害発生時におけるボランティア活動や自主的な防災活動の重要性に対する国民の認識を一層深め、災害の備えの充実強化を図るため、「防災とボランティアの日」及び「防災とボランティア週間」の機会等を活用して、国民に身近な普及啓発活動を行う。
- 政策統括官(防災担当)は、関係省庁及び地方公共団体と協力し、平常時から、NPO等のボランティア団体の活動支援、リーダーの育成等を推進し、国及び地方公共団体と防災ボランティアとの連携が図られるよう努める。
- 政策統括官(防災担当)は、関係省庁及び地方公共団体と協力し、ボランティアの自主性を尊重しつつ、日本赤十字社、社会福祉協議会等やボランティア団体との連携を図り、災害時において防災ボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備を図る。その際、平常時の登録、研修制度、災害時における防災ボランティア活動の受入れや調整を行う体制、防災ボランティア活動の拠点の確保、活動上の安全確保、被災者ニーズ等の情報提供方策等の整備を推進する。
- 政策統括官(防災担当)は、関係省庁、関係NPO等と協力し、海外等からのNPO等からの支援について、発災前にあらかじめ個々の支援機関について調査し、その情報の蓄積を図るよう努めるとともに、その円滑な受入れ方策について、検討を進める。

※防災ボランティア活動関係部分を抜粋